Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MPVO

Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning

Van
5.1.2.e

Datum
09 december 2022

Referentie
35111434

Bijlagen

nota

Kamerbrief Uitwerking motie Westerveld en Derde monitor versnelde afbouw bovenmatige eigen vermogens samenwerkingsverbanden passend onderwijs – uitwerking opties

Aanleiding

U heeft op 16 september de derde monitor afbouw bovenmatige eigen vermogens samenwerkingsverbanden passend onderwijs ontvangen. Daaruit blijkt dat niet alle samenwerkingsverbanden (hierna: swv-en) hun reserves hebben afgebouwd in 2023, conform het gezamenlijke plan van de swv-en.
U heeft aangegeven de oorspronkelijke toezegging aan de Tweede Kamer te willen handhaven en die swv-en die overmatige reserves hebben te houden aan de gemaakte afspraak en te korten.
De middelen wenst u te behouden voor de leerlingen. Het verzoek is daarbij dat de swv-en met een gezamenlijk plan komen voor de besteding van deze middelen. Dit sluit aan bij de **Motie Westerveld c.s**., die oproept het geld in te zetten voor passend onderwijs.[1]
Deze nota geeft een overzicht van de 3 onderzochte opties en de mogelijkheden hiervan en geeft op basis van deze verkenning een advies dat is verwerkt in de te ondertekenen brief.

Geadviseerd besluit

- Gaat u akkoord met bijgevoegde Kamerbrief waarin optie 3 is verwerkt en deze begin 2023 te versturen? (Optie 3 is korten samenwerkingsverbanden en niet uitgekeerde middelen anders inzetten.)
- Gaat u akkoord met bijgevoegde brief aan de samenwerkingsverbanden zoals is opgesteld naar aanleiding van optie 3?

Kernpunten opties (beslispunt 1)

In theorie zijn er 3 opties op tafel gekomen. Deze worden in de toelichting nader beschouwd. In het kort komt het neer op onderstaande:

[1] Kamerstukken II 2022/23, 36200 VIII, nr. 103:
"verzoekt de regering de bekostiging van samenwerkingsverbanden met te hoge reserves te verlagen, zodat ze niet nog meer reserves opbouwen;
Verzoekt de regeling het deel dat daardoor minder overgemaakt wordt aan samenwerkingsverbanden u t te geven aan passend onderwijs;
Verzoekt de regering om met samenwerkingsverbanden toekomstbestendige afspraken te maken waardoor het opbouwen van zulke grote bovenmatige reserves niet meer kan."

1. De samenwerkingsverbanden verdelen de middelen onderling. Dit mag juridisch niet. Zij kunnen het wel vermaken aan scholen, die het wel weer onderling mogen verdelen. Nadeel is dat wij het zicht kwijt zijn en niet meer kunnen sturen op een bestedingsdoel.
2. Samenwerkingsverbanden storten het geld terug aan OCW, waarna er in samenspraak met de swv-en een bestemming wordt gezocht voor deze middelen. In grote getalen terugstorten is technisch ingewikkeld. DUO is niet ingeregeld op geld ontvangen. Groter probleem is dat we die middelen niet meer kunnen inzetten voor een beleidsdoel, omdat dat volgens de begrotingsregels alleen maar mag als ontvangsten en uitgaven in hetzelfde jaar vallen.
3. Korten samenwerkingsverbanden en niet uitgekeerde middelen anders inzetten. Dit kan. De middelen blijven namelijk achter op onze begroting en kunnen op een andere wijze worden ingezet. Het moment daarvoor is de VJN. Dit vergt nog verdere afstemming met FIN.

Kernpunten Kamerbrief (beslispunt 1)

- Op 8 december heeft de Tweede Kamer de motie Westerveld c.s.[2] aangenomen. Deze motie verzoekt de regering de bekostiging van de samenwerkingsverbanden te verlagen.
- Met deze brief geeft u aan hoe u deze motie gaat uitvoeren en gaat u verder in op de afbouw van de reserves van de samenwerkingsverbanden en de derde monitor die u daarover heeft ontvangen.
- Op 16 september heeft u van het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, de Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, de PO-Raad en de VO-raad de derde monitor afbouw eigen vermogens swv-en ontvangen.
- Uit die monitor blijkt dat de samenwerkingsverbanden toegewijd zijn aan het afbouwen van de reserves, maar dat de voortgang op de afbouw niet overal zo snel gaat als verwacht. De verwachting is dat in 2023 78% van de reserves is afgebouwd, terwijl een algehele afbouw het doel was.
- U geeft aan dat u het belangrijk vind dat het geld daadwerkelijk wordt besteed aan waar het voor bedoeld is: de leerling met extra ondersteuningsbehoefte. Dat vraagt om keuzes die u graag verdedigt, maar de afspraak is wel dat bovenmatige eigen vermogens worden ingezet.
- Dit weegt voor u zwaarder dan de aangedragen verklaringen. Daarbij geeft u wel aan hier begrip voor te hebben.
  Wat betreft het laat beschikbaar maken van middelen geeft u aan dat u hier, ivm het budgetrecht van de kamer, niet eerder over kunt communiceren en dat u begrijpt dat dit het begroten voor samenwerkingsverbanden lastig maakt.

[2] Kamerstukken *II* 2022-2023, 36200-VIII, nr 103

- Het publieke belang, benadrukt door de motie Westerveld, weegt zwaarder. Daarom kiest u er voor om een korting toe te passen op het budget van de samenwerkingsverbanden.
- Daarmee zet u een stap in de uitvoering van de motie Westerveld c.s.[3] en zal de komende periode gebruiken om een goede bestemming te vinden voor deze middelen. Daarbij verkent u, zoals eerder in de brief hoogbegaafheid geschreven, de optie met deze middelen aan te sluiten bij het amendement Paul/Van Meenen.[4]
- U baseert zich bij deze korting op de stand van de eigen vermogens per 31 december 2022. Deze gegevens zijn in juli 2023 beschikbaar.
- U geeft ook aan in de komende jaren, indien nodig, een soortgelijke korting toe te passen in de afwachting van het wetsvoorstel handhaving reserves.

Kernpunten brief swv-en (beslispunt 2)

- De brief aan de samenwerkingsverbanden heeft de volgende insteek:
    - Op 8 december heeft de Tweede Kamer de motie Westerveld aangenomen.
    - U heeft de derde monitor van de werkgroep ontvangen.
    - Daaruit blijkt dat het niet lukt om eind 2023 tot een totale afbouw te komen.
    - U geeft aan dat u het belangrijk vind dat het geld daadwerkelijk wordt besteed aan waar het voor bedoeld is: de leerling met extra ondersteuningsbehoefte. Dat vraagt om keuzes die u graag verdedigt, maar de afspraak is wel dat bovenmatige eigen vermogens worden ingezet.
    - Dit weegt voor u zwaarder dan de aangedragen verklaringen. Daarbij geeft u wel aan hier begrip voor te hebben.
      Wat betreft het laat beschikbaar maken van middelen geeft u aan dat u hier, ivm het budgetrecht van de kamer, niet eerder over kunt communiceren en dat u begrijpt dat dit het begroten voor samenwerkingsverbanden lastig maakt.
    - U heeft besloten alle swv-en met een bovenmatig eigen vermogen te korten en de swv-en zonder een bovenmatig eigen vermogen (op basis van de gegevens ultimo 2022) hiervoor te compenseren.
    - U geeft aan de komende periode te willen gebruiken om een goede bestemming voor de middelen te vinden. U vraagt de swv-en om hier (gezamenlijk) een voorstel voor te doen voor 1 maart. Dit voorstel wilt u betrekken bij de bespreking met de Tweede Kamer over passend onderwijs.
- De brief is generiek. Omdat we korten op basis van de gegevens ultimo 2022 is nog niet bekend welke samenwerkingsverbanden wel en welke

[3] Kamerstukken II 2022/23, 36200 VIII, nr. 103

[4] Kamerstukken *II* 2022-2023, 36200- VIII, nr. 53

niet boven de signaleringswaarde zitten. Op deze manier kunnen we wel op korte termijn de swv-en informeren over dit besluit.

- Onlangs hebben we twee brieven ontvangen van samenwerkingsverbanden die aangaven middelen te willen terugstorten om te kunnen voldoen aan de gemaakte afspraken. Zoals aangeven bij de kernpunten opties is dit niet wenselijk omdat de middelen terugvloeien naar de schatkist en niet kunnen worden ingezet voor leerlingen. Daarnaast kan dit lastig zijn voor DUO. Omdat het een enkel geval betreft verwachten we dat het mogelijk wel te regelen is.
  Daarbij is het ook de vraag in hoeverre een dergelijke terugstorting als een rechtmatige uitgave kan worden gezien.
  Er is contact met deze samenwerkingsverbanden opgenomen. Daarbij is de waardering uitgesproken voor het gebaar en welwillendheid om de gemaakte afspraken na te komen, maar wel aangeven dat op deze manier de middelen niet meer kunnen worden ingezet voor passend onderwijs. Daarbij wordt er in één geval nog gezocht naar een passende oplossing. Het risico bestaat dat dit samenwerkingsverband, met een aantal andere samenwerkingsverbanden, bij het toepassen van de korting naar de bestuursrechter gaat. Daarbij zouden ze OCW van onbehoorlijk bestuur kunnen betichten.
- Deze twee samenwerkingsverbanden krijgen een aparte brief waarin aanvullend aan de informatie die alle swv-en krijgen waardering zal worden uitgesproken over het gemaakte gebaar.

Toelichting

Planning Verzending Kamerbrief

- Verzending brief (week 3/4/5 2023)
- Informern stakeholders (week 3/4/5-2023)
  - Belangrijkste stakeholders worden (netwerk LPO, sectorraad SWV VO, PO-Raad en VO-raad) per brief, verstuurd door Directeur KO, geïnformeerd over de brief.
  - Daarnaast ontvangen alle samenwerkingsverbanden een brief om hen te informeren.
  -

Korting (planning en techniek)

- Op basis van de gegevens ultimo 2022 wordt de generieke korting toegepast. Dit zal dan tegelijkertijd met de verwerking van de VJN-2023-middelen gebeuren. Dit zal leiden tot een aangepaste beschikking in ca. september 2023. Een tussentijdse aanpassing betekent extra uitvoeringslast voor DUO.
- Op dit moment wordt ook gewerkt aan de uitwerking van de compensatieregeling, zodat deze tegelijkertijd met de generieke korting

uitgevoerd kan worden. Over de precieze vormgeving wordt u in mei geïnformeerd. De vormgeving van deze regeling duurt ongeveer 5 tot 6 maanden.

Techniek:

- De generieke korting wordt geeffectueerd door de prijs per leerling aan te passen in de reguliere bekostigingsregeling. Gelijktijdig worden de samenwerkingsverbanden die geen bovenmatig eigen vermogen hebben op 31-12-2022 hiervoor volledig gecompenseerd. Netto blijven er middelen over omdat niet er swv-en zullen zijn met een bovenmatig eigen vermogen. Dat weten we pas vanaf 1 juli 2023, als de jaarverslagen van de swv-en beschikbaar zijn. Definitieve bekostigingsregeling 2023 wordt in juli-augustus opgesteld (ter gelijkertijd met verwerking loonbijstelling) en in september of oktober beschikt. De compensatieregeling wordt ook in juli augustus definitief gemaakt en in afstemming met DUO zorgen we er voor dat dit gelijktijdig beschikt kan worden (voorkeur voor oktober).
    - Werking korting samenwerkingsverband met bovenmatig eigen vermogen: SWV ontvangt alleen verlaagde beschikking reguliere bekostigingsregeling 2023 (-/- € X per leerling)
    - Werking korting samenwerkingsverband zonder bovenmatig eigen vermogen: SWV ontvangt verlaagde beschikking reguliere bekostigingsregeling 2023 (-/- € X per leerling) en beschikking bijzondere bekostiging ter compensatie (+ € X per leerling)
- Voor de middelen die onterecht niet bij de leerlingen met extra ondersteuning zijn beland moet, conform de motie Westerveld, een bestemming worden gevonden.

Planning korting en regelingen:

- Q2-2022: Verkenning bestemming overblijvende middelen (gesprekken met FIN in het kader van verwerking middelen begroting)
- Eind januari: aanbieding compensatieregeling voor U-toets
    - Conceptuitwerking: alle swv-en die op 31-12-2022 geen bovenmatig eigen vermogen hebben (gegevens na 1 juli 2023 beschikbaar) worden volledig gecompenseerd voor de korting.
- Juni: Compensatieregeling klaar.
- 1 juli: deadline aanleveren jaarverslagen swv-en
    - Gegevens beschikbaar welke swv-en bovenmatig eigen vermogen hebben.
- Na 1 juli: Gegevens jaarverslagen verwerken in compensatieregeling, generieke korting verwerken in de reguliere bekostiging en overgebleven middelen verwerken in een regeling.

Financiële gevolgen

- Het is nog niet bekend hoeveel geld deze korting oplevert, want pas in juli 2023 weten we welke swv-en een bovenmatig eigen vermogen hebben en hoe hoog de korting is die toegepast kan worden.
- Wel is in de HB brief al aangekondigd dat er wordt verkend hoe de middelen vanuit de motie Westerveld c.s. gecombineerd kunnen worden met het aangenomen amendement Paul/Van Meenen.

Uitwerking opties

Optie 1: De samenwerkingsverbanden verdelen de middelen onderling.

- De ratio van de optie: Op basis van de stand op 31 december 2022 (in juli 2023 integraal bekend) wordt bekend welke samenwerkingsverbanden een te hoog eigen vermogen hebben en welke samenwerkingsverbanden niet en om hoeveel middelen dit gaat. Op basis van deze gegevens kunnen de swv-en een plan maken hoe deze middelen in te zetten en onderling te verdelingen voor de leerlingen én daarmee de reserves doelmatig af te bouwen.
- De middelen die swv-en hebben gekregen zijn ten behoeve van de schoolbesturen die onder het swv vallen. **Dat maakt dat het onderling overmaken van middelen door swv-en juridisch niet mogelijk is.**
- Een alternatief dat nader uitgezocht moet worden is dat swv-en middelen naar de onderliggende schoolbesturen overhevelen en deze de middelen onderling over maken naar schoolbesturen binnen een ander samenwerkingsverband. Schoolbesturen mogen namelijk wel middelen naar elkaar over maken. Dit vergt echter nader onderzoek of deze constructie juridisch kan.
- Hiermee kan echter niet meer geborgd worden dat middelen ook goed terecht komen. Scholen kunnen namelijk niet worden verplicht om de ontvangen middelen naar een andere school over boeken. Daarnaast heeft dit mogelijk ook effect op de reservepositie van deze scholen. Tot slot, het is voor veel partijen een flinke administratieve klus omdat geld door en langs veel verschillende partijen wordt gepompt.

Optie 2: Samenwerkingsverbanden storten het geld terug aan OCW, waarna er in samenspraak met de swv-en een bestemming wordt gezocht voor deze middelen.

- De ratio van de optie: De swv-en zouden in theorie de middelen voor een bepaalde tijd terugstorten aan OCW en hiermee de bovenmatige reserves af te bouwen.
- Dit geld zal naar verwachting volledig terugvloeien naar FIN, omdat het bovenmatig eigen vermogen is opgebouwd in de jaren voor 2022. We kunnen alleen het geld voor een ander doel inzetten als de uitgaven en ontvangsten in hetzelfde jaar vallen. Het zal ondoenlijk zijn om uit te filteren welk deel van de teruggestorte middelen vermogen is dat is opgebouwd met de bekostiging van 2022.

- Swv-en kunnen niet verplicht worden om geld terug te storen, ook al worden er sectorale afspraken gemaakt. We weten pas in juli 2023 (als we de jaarverslagen 2022 hebben en een vergelijking kunnen maken met de stand eind 2022) in welke mate swv-en gehoor hebben gegeven aan de oproep. Als er swv-en zijn die dit niet of niet volledig hebben gedaan, kunnen we dat niet verder afdwingen. Het wordt ook lastig om in een nieuwe regeling deze swv-en uit te sluiten.
- Op deze korte termijn is nog niet volledig onderzocht wat wel en niet kan. DUO heeft op dit moment aangegeven dit op korte termijn niet uit te kunnen voeren. Er is namelijk een vast proces voor binnenkomende betaling en uitgaande betalingen bij DUO. Er moet bij ontvangsten aangegeven worden wanneer er van wie hoeveel binnen komt. Aan het eind van de maand wordt de balans opgemaakt en moet dit sluitend zijn. Wat er niet sluitend is moet handmatig worden verwerkt. DUO geeft aan dat er voor dit soort terugstortingen een handmatig proces moet worden gevoerd. Dat maakt grote aantallen betalingen lastig. Deze maand, maar ook de komende twee maanden past dat niet meer in het proces gezien de voorbereidingen die moeten worden getroffen en het werk dat hieraan vast zit in combinatie met andere werkzaamheden bij DUO. Er wordt nog onderzocht of ook bij DUS-I of via FDC uitgevoerd kan worden.
- **Optie is op korte termijn niet mogelijk, en brengt veel onzekerheid met zich mee. Ook is het voor de motie geen oplossing, omdat terugstorten niet af te dwingen is.**

Optie 3: Korten samenwerkingsverbanden en niet uitgekeerde middelen anders inzetten.

- Dit is de optie die in de te ondertekenen Kamerbrief is verwerkt. Op basis van de reservestand eind 2022 (integraal bekend in juli 2023) wordt er een korting toegepast op alle samenwerkingsverbanden. Door middel van een compensatie regeling worden swv-en die geen bovenmatig eigen vermogen hebben op 31-12-2022 volledig gecompenseerd voor deze korting. De korting en compensatie zullen in het najaar 2023 worden uitgevoerd.
- Het bedrag dat overblijft kan worden ingezet voor passend onderwijs. Hier zullen wel nog gesprekken met FIN over moeten plaatsvinden. Dit is ruimte op de OCW-begroting en dit kan in beginsel ingezet worden, zeker gegeven de motie. Bij VJN kan dan bezien worden met welk doel deze middelen worden ingezet en op welke wijze.
- Met deze optie geven we invulling aan de **Motie Westerveld.** We korten namelijk de samenwerkingsverbanden en zetten de middelen in voor passend onderwijs.
- Met de swv-en kan een gezamenlijk plan worden gemaakt hoe deze middelen het best ingezet kunnen worden. Nog onduidelijk is of zij daar daadwerkelijk aan mee willen werken, aangezien zij zeer ontstemd zullen zijn als er daadwerkelijk een generieke korting toegepast zal worden.

- Zoals besproken in de brainstorm over de kamerbrief Hoogbegaafdheid zouden de gekorte middelen ingezet kunnen worden voor hoogbegaafdheid, waarmee wordt aangesloten bij het amendement Paul/Van Meenen.
- In de Kamerbrief over het plan van aanpak HB is het volgende opgenomen**:** *Om er voor te zorgen dat er een goed passend en dekkend aanbod is, zal ik in de eerste helft van 2023 duidelijke afspraken maken over wat ik verwacht van de samenwerkingsverbanden op het gebied van hoogbegaafdheid. Daarmee wil ik verduidelijken dat er voor het gehele begaafdheidsspectrum een passend en dekkend aanbod is. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van voltijds HB-aanbod als onderdeel van een reguliere school. Deze afspraken zal ik intensief (laten) monitoren. Daarbij neem ik het tijdens de begrotingsbehandeling ingediende amendement van de Kamerleden Paul en Van Meenen mee. Daarbij wil ik ook de mogelijkheid verkennen om of en hoe dit te combineren met de motie Westerveld.*
- **Optie is mogelijk**